

SOMMAIRE

PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2014-2019

Page 2 à 13

Référence : Document du Sénat en session extraordinaire n° 822 du 2 août 2013.

Préambule

Le projet de Loi de programmation militaire (LPM) pour la période 2014-2019 confirme et précise les données produites par le Livre blanc sur la défense et la sécurité de 2013.

Il comporte un exposé des motifs, le projet de loi lui-même (36 articles répartis en 7 chapitres), une étude d'impact assortie d'une annexe d'impact sur les entreprises (concernant les coûts de la cybersécurité), enfin le rapport annexé.

Il apporte également un certain nombre d'évolutions, de modifications et de corrections législatives concernant des lois en vigueur et certains codes (législatifs).

Notamment, il comporte une partie normative avec des dispositions à caractère législatif, qui sont relatives :

- aux objectifs de la politique de défense et à la programmation financière,
- au renseignement (ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, code de procédure pénale, code de la sécurité intérieure, code des postes et des communications électroniques),
- à la protection des infrastructures vitales contre la cybermenace (code de la défense, code pénal),
- au traitement pénal des affaires militaires (code de justice militaire, code de procédure pénale, code de la défense),
- aux ressources humaines (code de la défense, code de la sécurité intérieure, code des pensions civiles et militaires, code général des impôts),
- aux immeubles, sites et installations intéressant la défense (code général de la propriété des personnes publiques, code de la défense, code de l'environnement, code pénal),
- à des domaines divers (indemnisation des rapatriés, habilitation du gouvernement à prendre des ordonnances, etc.).

Concernant les ressources financières, ce projet de loi comporte un certain nombre d'incertitudes qui le fragilise, sans doute davantage que ne l'étaient les lois précédentes :

- un niveau élevé de recettes exceptionnelles pour 6,1 Mds€ courants (contre un montant de 3,27 Mds€ pour la LPM précédente qui n'a pas été intégralement honoré) avec un calendrier peu réaliste pour des rentrées qui restent encore à négocier avec des parties prenantes qui ne sont pas encore toutes identifiées ;
- des renégociations de contrats d'équipements avec l'industrie qui ne sont pas toutes abouties concernant des réductions de cibles, des ralentissements ou des étalements de livraisons, des reports de lancement ;

- des hypothèses d'export de l'avion RAFALE non confirmées et qui emportent le risque d'avoir à financer un maximum de 40 avions supplémentaires non programmés en LPM ;
- des dotations budgétaires annuelles pour les surcoûts OPEX, en réduction sensible (450 M€ contre 630 M€ dans les budgets précédents) ;
- une masse salariale qui n'est toujours pas « rebasée », et qui devrait inclure les crédits consacrés aux incitations financières au départ de l'institution de cadres militaires, qui ne sont pas chiffrées (du moins dans la LPM telle que l'on en dispose) ;
- des surcoûts liés à la poursuite des restructurations qui ne semblent pas pris en compte en totalité. Les estimations liées aux nombreuses mesures de réorganisation qui ne sont pas toutes décidées sont en effet difficiles ;
- des attentes ou des espérances de coopération européenne future non concrétisées à ce stade.

Bien entendu, une bonne « entrée » en loi de programmation dépend déjà de la pleine exécution du budget de l'année précédente, soit celui de 2013. Or, le report de charges fin 2013 sur l'année 2014 semble déjà estimé¹ à 3 milliards d'euros alors que, par ailleurs, 1,8 milliard d'euros de recettes exceptionnelles serait encore bloqué par Bercy ..., révélant la mauvaise exécution budgétaire de l'année en cours... signe avant-coureur qui n'est que la poursuite de pratiques usuelles.

On le voit, nonobstant les grandes déclarations sur un effort de défense « sanctuarisé », ce projet de loi ne préjuge en rien de l'exécution budgétaire sur laquelle Bercy exercera, comme à son habitude, ses méthodes traditionnelles de « guérilla budgétaire » toujours à l'œuvre en 2013.

Concernant le domaine des ressources humaines du ministère de la défense, la LPM définit la nouvelle politique qui sera mise en œuvre par le directeur des ressources humaines du ministère sous l'autorité du secrétaire général pour l'administration (à ce jour, deux contrôleurs généraux des armées). Cette direction exerçant une tutelle *fonctionnelle* forte sur les directions de personnels (DRH) de chacune des armées, celle de l'état-major des armées ayant subie une sublimation estivale... L'ensemble de cette politique dont l'objectif affiché est de maîtriser (lire réduire) la masse salariale en fonction des déflations à venir, a pour effet de procéder à un *dépyramidage* de la grille des grades (réduction du taux d'encadrement), à un basculement important de postes au profit du personnel civil censé « coûter » moins cher que le militaire², à une réduction du recrutement direct au bénéfice de davantage de recrutements contractuels (précarisation de nos personnels militaires), etc. Elle conduira, en réalité, à une modification profonde du corps militaire... Nous reviendrons dans de prochaines lettres d'information sur ce sujet fondamental.

Enfin, la LPM précise la **nouvelle gouvernance du ministère** qui est un sujet à lui seul, d'une gravité exceptionnelle puisqu'il s'agit tout simplement de reléguer les chefs militaires à la seule tâche de préparation et de conduite des opérations. Les autres domaines : ressources humaines, affaires financières, soutien courant et administration générale, relations internationales feront l'objet de politiques dites transverses sous l'autorité d'un haut responsable directement subordonné au ministre à terme très vraisemblablement, même si dans une phase transitoire certains domaines (comme le soutien en bases de défense) sont laissés sous la responsabilité du CEMA. Nous reviendrons également dans une prochaine lettre d'information sur cette évolution majeure et irréversible (puisque le personnel militaire aura disparu entre-temps).

Bien entendu, toutes ces actions se placent dans le cadre éminemment louable de la modernisation de l'action publique (la MAP qui est le succédané de la RGPP) et n'ont pour objectif que de rationaliser et de simplifier l'organisation et le fonctionnement du ministère... D'aucuns auraient sans doute souhaité que les

¹ Audition du CEMA devant la commission du Sénat, en date du 12 septembre 2013.

² Parce que le personnel civil ne participe pas, de fait, aux activités militaires et opérationnelles, mangeuses d'heures, et par conséquent se consacre totalement à sa tâche « administrative ». Il effectue ainsi davantage d'heures « travaillées » que le militaire sur un même poste...

chefs militaires se départissent eux-mêmes de leurs responsabilités dans les affaires générales. Cette éviction programmée ne peut être jugée positive par ceux qui partagent l'expérience des opérations dont la maîtrise globale de tous les aspects, qui ne sont pas que d'ordre militaire, reste un enjeu majeur dans l'accomplissement de la mission. Partant de cette logique tournée vers l'efficacité de nos armes, qui est tout de même l'objectif attendu de la constitution d'une armée, la réforme de la gouvernance ainsi mise en œuvre ne répond qu'au but réducteur de la maîtrise des coûts, là où les chefs militaires ont l'obsession légitime de la logique opérationnelle. Obsession qui semble gêner considérablement la haute fonction publique³ au point d'évacuer le commandement d'un grand nombre de sujets qui participent de la cohérence d'ensemble des armées et pour lesquels il reste le seul à être légitime aux yeux du personnel militaire. Ce qui est aussi la pierre angulaire de la cohésion de l'institution...

Général d'armée (2S) Jean-Marie Faugère

³ Peut-être pressée d'investir pour elle-même de nouveaux postes qui se ferment ailleurs devant le rouleau implacable de la RGPP...